Jordan Economic Forum | JEF
المنتدى الإقتصادي الاردني

# قانون الإعسار رقم (21) لعام 2018

## ورقة سياسات صادرة عن
## المُنتدى الاقتصادي الأردني

لجنة الدراسات
"ورقة سياسات رقم IL01/2021"

© حقوق الطبع والنشر 2021، لجنة دراسات المنتدى، الإدارة التنفيذية للمنتدى
ورئيس وأعضاء مجلس إدارة المنتدى، وأعضاء الهيئة العامة.

# المقدمة

دخل قانون الإعسار رقم (21) للعام 2018 حيز التنفيذ بتاريخ 12/11/2018 بعد مروره في المراحل الدستورية ونشره بالجريدة الرسمية بتاريخ 16/05/2018. وقد سبق إصدار هذا القانون عقد عدة اجتماعات تشاورية بين أصحاب العلاقة من القطاعين العام والخاص والتي على ضوئها تم وضع مذكرة بالسياسات الرئيسية المرتبطة بمراجعة "مشروع قانون إعادة تنظيم أعمال التاجر وأحكام الإفلاس والتصفية" والمؤرخ في 19 تشرين ثاني لعام 2012.

حيث حددت مذكرة السياسات المشار إليها ثمان مسائل تضمنها مشروع القانون والتي لا تنسجم مع الممارسات الدولية الفضلى والمتعلقة بتعثر المدين والاعسار، وتم من خلال المذكرة اقتراح بدائل أساسها إجراءات تم اختبارها بنجاح في دول أخرى تنسجم مع الممارسات الدولية الفضلى وتتناسب أيضاً مع متطلبات السوق الأردني، وفي عام 2018 تم سحب مشروع القانون المحال للبرلمان عام 2012 وتم صياغة مشروع جديد يتماشى في التوصيات ويتفق مع الممارسات الفضلى.

تضمن القانون تعريفاً لمفهوم (الإعسار) حيث تم تعريفه على انه "توقف المدين أو عجزه عن سداد الديون المستحقة عليه بانتظام، أو عند تجاوز اجمالي الالتزامات المالية المترتبة عليه، إجمالي أمواله". ويهدف قانون الاعسار إلى إعطاء الشركات المتعثرة وغير القادرة على الوفاء بالتزاماتها المالية، فرصة تصويب أوضاعها المالية وتنظيم مديونتها، وفق خطة إعادة تنظيم واضحة المعالم تحظى بموافقة الدائنين، مع وقف كل الإجراءات القضائية بحق المدين، ومنحه إمكانية الاقتراض من جديد بشكل يضمن مساعدته على عودة أعماله والحفاظ على استمراريتها . وفي حال تعذر الاتفاق على خطة أو تنفيذها. يتيح القانون للمدين الفرصة للخروج من السوق بأقل الخسار للدائنين.

حيث تأتي أهمية قانون الإعسار لبيئة الأعمال والاستثمار على وجه العموم و للمنشآت الصغيرة والمتوسطة على وجه الخصوص، من خلال موازنته بين حقوق المدين والدائن، فالمدين يعطى الفرصة للخروج من التعثر وإعادة ممارسة نشاطه الاقتصادي من جديد، إن كان ذلك ممكناً، بينما تتعاظم فرص الدائن في تحصيل نسبة أكبر من حقوقه وبأسرع وقت وبكلفة أقل، وبما يصب في المحصلة بالحفاظ على بيئة الأعمال وتحريك العجلة الاقتصادية.

ويمكن للمشاريع المتعثرة أو التي توشك على التعثر الاستفادة من مزايا القانون، من خلال التقدم بطلب للمحكمة لإشهار اعسارها وفق الأسس والشروط التي نص عليها القانون، ومن ثم يتم البدء بمراحل الاعسار المختلفة وعلى النحو التالي؛

المرحلة التمهيدية؛ يتم خلالها بيان حصر ذمة الإعسار، وحصر الدائنين، وجمع المعلومات وتحليلها وصلاً لبيان مدى قابلية المدين على الاستمرار في نشاطه الاقتصادي من عدمه.
مرحلة إعادة التنظيم؛ وهي مرحلة تلي المرحلة التمهيدية والتي يتم خلالها التوصل إلى اتفاق ما بين المدين ودائنيه على خطة إعادة التنظيم بإشراف المحكمة وبمساعدة وكيل الإعسار.
مرحلة التصفية؛ في حال تبين أن المدين غير قابل للاستمرار والتي تتم بإشراف المحكمة ومن خلال إجراءات مرنة وسريعة تتيح تعظيم الفائدة للدائنين.

إطلع المُنتدى الاقتصادي الأردني مع مجموعة من الخبراء والأعضاء على بعض تحديات تطبيق القانون والتي يمكن تلخيصها كما ه أدناه:

## اولاً: مدة تقديم طلب الإعسار

تضمن قانون الإعسار نصاً (المادة 7/أ من القانون) مفاده (على المدين وأي من الأشخاص الذين يتولون إدارته إذا كان شخصا اعتباريا ولو لم يحصل على موافقة الشركاء والمساهمين أن يتقدم بطلب إشهار الإعسار خلال مدة شهرين من تاريخ علمه الفعلي أو المفترض بأنه معسر).

كما تضمن قانون الإعسار نصاً (المادة 7/ج من القانون) مفاده (جـ- يكون الأشخاص الواردون في الفقرة (أ) من هذه المادة مسؤولين شخصيا عن الضرر الناجم عن الإخلال بأحكام هذه المادة و للمحكمة في هذه الحالة أن تصدر قرارا بمنع المخالف من ممارسة أي نشاط اقتصادي لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات).

وباستعراض العديد من القرارات الصادرة عن المحاكم في الأردن بداية واستئنافاً وتمييزاً خلال الأعوام 2019 و 2020، فان المحاكم اعتبرت مدة الشهرين مدة سقوط يترتب على فواتها سقوط الحق في طلب اشهار الإعسار لتخلف أحد الشروط للحكم بالإعسار، الأمر الذي يبنى عليه انّ أي دعوى/ طلب بإشهار الإعسار تكون مستوجبة الرد إذا ما تم تقديمها بعد مرور مدة الشهرين من تاريخ علم المدين الفعلي أو المفترض بأنه معسر.

إلا أنه وبالمقابل، فإن بعض القضاة لم يعتبروا أن هذه المدة مدة سقوط كون النص في القانون لم ينص صراحة على أن جزاء تفويت هذا الميعاد هو السقوط، كون الجزاء في فوات هذه المدة يرتب جزاءً على المقصر يتمثل بمنعه من ممارسة أي نشاط اقتصادي لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات بالإضافة الى تحميله المسؤولية الشخصية عن أي ضرر ناجم عن هذه المخالفة.

وأمام هذه التطبيقات القضائية، فإن مسألة مدة تقديم الطلب في غاية من الأهمية كون ما يترتب عليها سقوط حق المدين بطلب إشهار إعساره وبالنتيجة يبقى المدين متعثراً ومعسراً دون أن يستفيد من الحماية التي يوفرها القانون من حيث إمكانية إعادة تنظيم أعماله واستمرارها وما الى ذلك من الإجراءات التي قد تمكنه من الاستمرار في نشاطه إذا تم قبول طلبه بالإعسار.

حالياً، محكمة التمييز تنظر في هذا المسألة بحيث إذا قررت اعتبار ان مدة الشهرين مدة سقوط، فان نص المادة (7) قد يحتاج الى إعادة نظر من قبل الجهة التشريعية بحيث يكون من الافضل تعديل وصف هذه المدة بحيث لا تكون مدة سقوط.

## ثانياً: المؤسسات الصغيرة والمتوسطة

بالعموم، فإن قانون الإعسار تبنى رؤية دليل الأونسيترال النموذجي للإعسار (UNCITRAL)، والتي لم تميز بين المؤسسات والمشاريع الاقتصادية الكبيرة والمؤسسات والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، فالمشاريع الكبيرة غالباً ما يتم إخضاعها الى إجراءات طويلة ومعقدة تعكس مدى حجم المشروع، ويتاح لها إعادة جدولة الديون وإعادة هيكلة النشاط وفقاً للخطة التي يتم وضعها لهذه الغاية. وهذا الأمر يترتب عليه تكبد تكاليف وأعباء لتحقيق الغاية المرجوة من إشهار إعسار المؤسسات والشركات.

من ناحية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، فإن تطبيق نفس الإجراءات التي تطبق على المشاريع الكبيرة، قد يترتب عليه تكبد تلك المؤسسات تكاليف عالية وإجراءات معقدة تؤدي الى عزوف هذه المؤسسات عن اللجوء الى القانون وحرمانها من الاستفادة من المزايا والحماية التي يوفرها القانون للمؤسسات المتعثرة.

وغالباً ما تتضمن تشريعات الإعسار بنوداً تعالج إعسار المؤسسات والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، بحيث تتضمن إجراءات مبسطة و مدد أقصر تتناسب مع طبيعة النشاط الاقتصادي وحجمه، الأمر الذي يشجعها على التقدم بطلبات الاعسار لمواجهة التعثر المالي الذي تواجهه وضمان سرعة الإجراءات وتخفيض التكاليف.

مع الإشارة بأن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تشكل ما يزيد عن 90 ٪ من إجمالي المؤسسات العاملة في مختلف القطاعات الاقتصادية، إذ تستوعب حوالي 60 ٪ من القوى العاملة، وتسهم بـ50 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

## ثالثاً: تحديات تواجه تطبيق القانون

يهدف قانون الإعسار الى مساعدة المدين المتعثر لتجاوز الوضع المالي الذي يتعرض له وتمكينه من معاودة الانتظام في النشاط التجاري كررما ويهدف الى تحقيق التوازن بين مصالح الدائنين والمدين المتعثر. والاعسار ليس تصفية للنشاط الاقتصادي، انما يمر بمراحل تتيح إعادة تنظيم النشاط قبل تصفية النشاط، بحيث إذا ما كان هناك إمكانية من إيجاد حلول لتعافي المدين من الوضع المتعثر فان ذلك يجنب دخوله في التصفية وانهاء النشاط، الامر الذي يترتب عليه المحافظة على المنشأة الاقتصادية والعمالة واستمرار النشاط.

وانه من الضروري التمييز بين مفهوم التصفية الواردة في قانون الاعسار وبين التصفية الواردة في قانون الشركات، وانه من الملموس ان هناك العديد من المطبقين للقانون يختلط عليهم هذه المفاهيم الامر الذي يترتب عليه ضرورة التوعية بين العلاقة بين قانون الاعسار وغيره من التشريعات.

## الإستنتاجات والتوصيات:

- التأكيد على اهمية دور القضاء في حماية الاقتصاد الوطني، والسعي للمحافظة على ديمومة عمل المشاريع الاقتصادية القابلة للاستمرارية ذات القيمة المضافة وبما يضمن المحافظة على حقوق المدين والدائنين ويحد من زيادة نسبة البطالة.

- ضرورة توعية قطاع الاعمال بنصوص قانون الاعسار وتطبيقاته وبالتطورات التي تطرأ عليه بما في ذلك القرارات التي تصدر عن المحاكم بهذا الخصوص.

- إعطاء فرصة كافية لتطبيق احكام ونصوص قانون الاعسار قبل ان يتم مراجعته تشريعيا او عرض أي تعديلات عليه، خصوصاً وان هناك طلبات إشهار الاعسار قد تم قبولها من قبل المحاكم.

- ضرورة زيادة الوعي لدى لجهات المعنية بتطبيق قانون الاعسار ويشمل ذلك المحامين والقضاة وكذلك المؤسسات الاقتصادية والشركات وذلك لضمان التطبيق الأمثل للقانون بشكل يعكس تحقيق الغاية المرجوة منه.

- ايجاد تشريع خاص ينظم عمل الشركات الناشئة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، ويوفر بيئة محفزة لريادي الاعمال، بحيث يتضمن هذا التشريع القواعد التي تسهل على الرياديين الدخول الى السوق، واخرى تسهل عليهم الخروج من السوق في حال فشل المشروع وباقل الخسائر.

- تعزيز مفاهيم حوكمة الشركات، نظرا لما تلعبه قواعد الحوكمة من دور رئيس في المحافظة على استمرارية عمل الشركات وتجنبها التعثر وترفع من قيمتها السوقية .